

**27 174**

## **Wijziging van de Gemeentewet (identificatieplicht voor prostituees)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 september 2000

Wij zijn de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA en GroenLinks erkentelijk voor het op korte termijn uitbrengen van het voorlopig verslag. Zulks maakt mogelijk dat het wetsvoorstel nog vóór 1 oktober 2000 in de Eerste Kamer wordt afgehandeld en, indien en nadat het tot wet zal zijn verheven, op dat tijdstip in werking treedt, tegelijkertijd met de inwerking-treding van de wet inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Wij zijn deze leden voorts erkentelijk voor de vragen die zij hebben gesteld over de voorgestelde regeling en haar toepassing in de praktijk. Deze vragen geven ons de gelegenheid de voorgestelde regeling en haar toepassing verder te verduidelijken.

Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie brengen wij het volgende naar voren. De thans voorgestelde wijziging van artikel 151a van de Gemeentewet hangt nauw samen met de wetgeving inzake de opheffing van het algemeen bordeelverbod. Deze wetgeving heeft zes doeleinden: (1) beheersing en regulering van de prostitutiebranche; (2) verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie; (3) bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik; (4) bescherming van de positie van prostituees; (5) ontvlechting van prostitutie en daarmee verweven criminele randverschijnselen; (6) terugdringen van de omvang van prostitutie door illegale prostituees. Wij verwachten dat de desbetreffende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Gemeentewet een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verwezenlijking van deze doeleinden. De nieuwe prostitutiewetgeving heft enerzijds het algemeen bordeelverbod op en maakt de weg vrij voor gemeenten om een integraal prostitutiebeleid te voeren. Zij scherpt anderzijds de strafbepalingen inzake exploitatie van onvrijwillige prostitutie aan. Deze aanpak is realistisch en wordt breed ondersteund. Wij realiseren ons daarbij dat de prostitutiebranche gelet op de aard van de seksuele dienstverlening een bijzondere bedrijfstak is en zal blijven. Wij realiseren ons ook dat de beoogde doeleinden niet alle op korte termijn ten volle verwezenlijkt zullen kunnen worden.

Ingevolge de voorgestelde wijzigingen van artikel 151a Gemeentewet krijgen ambtenaren die zijn aangewezen om toezicht uit te oefenen op de

naleving van gemeentelijke voorschriften inzake bedrijfsmatige prostitutie en straatprostitutie, de bevoegdheid van de prostituee de inzage van een identificatiedocument te vorderen. Deze bevoegdheid wordt in het bijzonder in het leven geroepen om effectief toezicht te verzekeren op de naleving van gemeentelijke voorschriften die uitbuiting van prostituees, in het bijzonder kinderprostituees, en uitbating van illegale prostituees beogen te voorkomen. Toezicht op die gemeentelijke voorschriften en de in dat kader voorgestelde ID-plicht zijn gericht op de voorkoming van overtreding van die voorschriften. Deze voorschriften zijn bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gesanctioneerd. De voorgestelde bevoegdheid is in zoverre geplaatst in het bestuursrechtelijk kader dat zij uitsluitend kan worden uitgeoefend in het kader van toezicht op de naleving van gemeentelijke prostitutievoorschriften. Ontbreken die voorschriften, dan ontbreekt ook de bevoegdheid om op grond van de Gemeentewet inzage te vorderen van een ID-document. Gemeenten zijn bevoegd om overtreding van hun prostitutievoorschriften te sanctioneren op basis van artikel 154 Gemeentewet. De strafbepalingen zijn niet in het aan prostitutie gewijde hoofdstuk ondergebracht, maar elders in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

In zijn artikel Prostitutie: voorwerp van gemeentelijke zorg, Gemeentestem van 4 augustus 2000, no. 7124, pp. 386 en 387, betoogt Hennekens dat de bevoegdheid de inzage van een document te vorderen niet ipso facto inhoudt dat degene van wie dit wordt gevorderd, verplicht is de documenten te verschaffen, terwijl slechts op de niet-naleving van een plicht een sanctie kan worden gesteld.

Anders dan Hennekens betoogt houdt de voorgestelde inzagebevoegdheid in dat de prostituee gehouden is een ID-document te tonen. De voorgestelde bevoegdheid is een aanvulling op de in artikel 5:17 Awb neergelegde bevoegdheid om de inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen. Ingevolge artikel 5:20 Awb is ieder verplicht aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Ingevolge de artikelen 5:17 en 5:20 is de prostituee derhalve verplicht tot afgifte van een identiteitsbewijs. De voorgestelde bevoegdheid vestigt geen draagplicht voor de prostituee. Indien de prostituee geen ID-document bij zich heeft, zal zij in de gelegenheid kunnen worden gesteld om dit document alsnog op een later tijdstip te tonen. Indien de prostituee niet in staat is zo een document te tonen, omdat zij een dergelijk document niet heeft of weigert het te tonen, kunnen deze omstandigheden een aanwijzing opleveren dat de vergunninghouder of de vergunningplichtige exploitant van een seksinrichting in strijd handelt met de gemeentelijke voorschriften. Indien de niet-naleving in voldoende mate vaststaat, kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke interventies jegens de exploitant worden gepleegd. Indien de prostituee weigert te voldoen aan een vordering tot inzage, maakt zij zich schuldig aan overtreding van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Indien de prostituee geen inzage kan geven, doordat zij geen document bezit dan wel niet ter beschikking heeft, kan geen vervolging op basis van artikel 184 Sr. plaatsvinden. Als gezegd kan deze omstandigheid wel een aanwijzing opleveren dat de prostituee illegaal is of een slachtoffer is van mensenhandel. Aan de hand daarvan kan afzonderlijk worden opgetreden tegen illegaal verblijf of verdenking ten aanzien van anderen ontstaan terzake van mensenhandel.

De bevoegdheid om de inzage van een ID-document van een straatprostituee te vorderen is gekoppeld aan de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de naleving van gemeentelijke voorschriften inzake straatprostitutie. Die voorschriften betreffen veelal tijd en plaats waarop straatprostitutie plaatsvindt. Die voorschriften kunnen ook regels inhouden met betrekking tot de wijze waarop straatprostitutie plaatsvindt, bij voorbeeld

in het geval van zogenoemde tippelzones. Het toezicht bij straatprostitutie is gericht op de naleving van die voorschriften door de straatprostituee. Het toezicht bij bedrijfsmatige prostitutie is gericht op de naleving van voorschriften door de exploitant. De positie van de straatprostituee verschilt in zoverre van de positie van een prostituee die werkzaam is in een seksinrichting. Niet-naleving door de straatprostituee kan leiden tot strafrechtelijk optreden jegens haar. Niet-naleving door de exploitant kan leiden tot bestuursrechtelijk én strafrechtelijk optreden jegens hem. De positie van beide categorieën van prostituees is dezelfde voor zover het betreft de niet-nakoming van de identificatieplicht. De positie is ook dezelfde voor zover gevolgen worden verbonden aan de omstandigheid dat zij illegaal of minderjarig zijn.

Gemeenten zijn bevoegd tot de aanwijzing van de ambtenaren die met het toezicht worden belast. Doorgaans zullen politieambtenaren worden aangewezen. Deze behoren niet tot de gemeentelijke organisatie. Gemeenten zijn niet bevoegd om in hun verordening een draagplicht te introduceren.

Binnen de landelijke kaders wordt op lokaal niveau het prostitutiebeleid vastgesteld. Daartoe behoort ook de opstelling van zogenoemde handwingarrangementen waarin gemeente(n), politie en OM afspraken maken over de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van het prostitutiebeleid. Na de opheffing van het algemeen bordeelverbod zal de gedoogsituatie ten aanzien van seksinrichtingen tot een einde komen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake opheffing van het algemeen bordeelverbod zijn de voordelen die verbonden zijn aan beëindiging van deze situatie uiteengezet. De mogelijkheden om na 1 oktober 2000 uniform en gecoördineerd beleid in dezen te voeren zullen aanzienlijk toenemen. Het vreemdelingtoezicht ten aanzien van prostituees is geïntensiveerd. Binnen de landelijke kaders kan het prostitutiebeleid per gemeente verschillen en kunnen er ook verschillen optreden in de wijze waarop dit beleid wordt gehandhaafd. Ten aanzien van de handhaving van twee van de speerpunten in het prostitutiebeleid, te weten geen minderjarigen en illegalen in de prostitutie, zullen de verschillen, als deze er al zullen zijn, naar verwachting gering zijn. Ook de lokale instanties zijn doordrongen van de noodzaak effectief op te treden tegen deze vormen van prostitutie.

Gemeenten zijn bevoegd om voorschriften vast te stellen inzake prostitutie. Gemeenten zijn ook vrij om geen prostitutievoorschriften vast te stellen, indien zulks op grond van lokale omstandigheden niet wenselijk wordt geacht. Wij hebben steeds naar voren gebracht dat gemeenten er verstandig aan doen prostitutiebeleid te ontwikkelen en dienaangaande regels te stellen. De voordelen daarvan zijn evident. Bij de besluitvorming om geen in regelgeving vastgelegd beleid te voeren, zal de desbetreffende gemeente acht slaan op de gevolgen die zouden kunnen intreden wanneer zich prostitutie binnen haar grenzen aandient. Het spreekt vanzelf dat de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid met betrekking tot aanpak van prostitutie door minderjarigen en illegalen ook neemt ten opzichte van deze gemeenten. In dit verband kan worden gewezen op het project prostitutie/mensenhandel van de politie.

De leden van de fractie van de VVD hadden met instemming van het wetsvoorstel kennisgenomen.

Zoals wij reeds hebben uiteengezet in antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie, kan de omstandigheid dat de prostituee niet beschikt over een identiteitsbewijs of zegt daarover niet te beschikken, een aanwijzing opleveren dat zij illegaal of minderjarig is. Van de concrete omstandigheden zal afhangen of de toezichthouder een nader onderzoek

zal instellen. Zo hangt ook van de concrete situatie af of de toezichthouder waarde kan hechten aan de mededeling dat de persoon van wier document de inzage wordt gevorderd, geen prostituee is. Toezichthouders zijn ervaren en deskundig. Bovendien wordt het toezicht in de regel niet door één persoon maar door ten minste twee personen uitgeoefend. Wij verwachten dan ook dat er in de praktijk zelden gereede twijfel zal bestaan over de vraag of de desbetreffende persoon al dan niet werkzaam is in de prostitutie.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie brengen wij het volgende naar voren.

Een prostituee die geen ID-document bij zich heeft, kan in de gelegenheid worden gesteld dit document alsnog te tonen. Een prostituee die geen bewijs kan tonen, omdat dat zij dat niet heeft dan wel omdat zij bij voorbeeld gedwongen is om dit bewijs af te geven aan degene die haar uitbuit, maakt zich niet schuldig aan overtreding van artikel 184 Sr. Deze bepaling komt eerst in het beeld wanneer de prostituee weigert haar medewerking te geven bij de uitoefening van bevoegdheid de inzage te vorderen.

Gemeenschappelijke elementen van de verschillende identificatieplichten in de verschillende wetten zijn: 1) de omschrijving van de ambtenaren die 2) de bevoegdheid hebben om inzage in een identiteitsbewijs te vorderen 3) ten aanzien van een bepaalde groep personen 4) ten behoeve van de uitvoering van een specifieke taak. Ik verwijs bij voorbeeld naar artikel 47b, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

In de Richtlijn Wet op de Identificatieplicht van 13 april 1994, Stcrt. 1994, 80 geven de procureurs-generaal aanwijzingen voor de handhaving van de Wet op de identificatieplicht (Wid) door het OM. De procureurs-generaal achten het van belang dat het OM toezicht houdt op de rechtmatigheid (proportionaliteit en subsidiariteit) van de strafrechtelijke handhaving van de Wid. Uitgangspunt is dat de strafrechtelijke handhaving van de identificatie- en verificatieverplichtingen van de Wid geen doel op zich zelf is, maar een belangrijk hulpmiddel om de opsporing en vervolging te vergemakkelijken van sociale-zekerheidsfraude, voetbalvandalisme en zwartrijden.

Het voorgestelde derde lid van artikel 151a Gemeentewet introduceert een bevoegdheid in het kader van toezicht op gemeentelijke voorschriften inzake straatprostitutie. Op zich staan de voorschriften inzake bedrijfsmatige prostitutie, bedoeld in het eerste lid van deze bepaling, los van voorschriften inzake straatprostitutie. Er zijn twee redenen waarom het derde lid ook waarde heeft voor de toepassing van het eerste en tweede lid. In de eerste plaats is het van belang dat effectief toezicht op prostitutie door illegalen en minderjarigen zich uitstrekt tot prostitutie in seksinrichtingen, prostitutie via escortbedrijven en straatprostitutie. In de tweede plaats moet rekening worden gehouden met verschuivingen binnen deze vormen van prostitutie.

De leden van de fractie van GroenLinks twijfelden aan de noodzaak en de wenselijkheid van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de vragen van deze leden merken wij het volgende op.

Aan het onderhavige voorstel is een zeer zorgvuldige afweging voorafgegaan. In de memorie van toelichting zijn de voordelen aan introductie van een ID-plicht voor prostituees uiteengezet. Ook zijn de nadelen beschreven die tegen het voorstel zouden kunnen worden ingebracht. Na afweging van de onderscheiden belangen zijn wij tot de conclusie

gekomen dat het nodig en verantwoord is om deze bevoegdheid in te voeren en neer te leggen in de Gemeentewet.

Aanvankelijk hebben wij ons op het standpunt gesteld dat op basis van bestaande regelgeving handhaving van het gemeentelijk prostitutiebeleid ook op het onderhavige punt in voldoende mate gewaarborgd was. Na de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 januari 2000 en het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 27 januari 2000 is ons in overleg met politie en gemeenten gebleken dat aanvullend instrumentarium nodig is om dit beleid vanaf de aanvang op gemeentelijk niveau daadwerkelijk effectief te handhaven. Daarbij is voor ons een belangrijk argument geweest dat voor gemeenten een cruciale rol is weggelegd in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid van de overheid inzake prostitutie, dat is gericht is op de verwezenlijking van de hoofddoelstellingen van de wet inzake opheffing van het algemeen bordeelverbod. Regelmatige, intensieve en praktisch uitvoerbare controles vanaf het allereerste begin zijn nodig om het gemeentelijk beleid gestalte te geven en te handhaven. Groot voordeel van het voorstel is dat gemeenten bij de handhaving van hun regelgeving op dit punt niet afhankelijk zijn van de handhavinginzet van andere diensten zoals vreemdelingenpolitie, arbeidsinspectie of belastingdienst. Voordeel is ook dat de in het kader van de uitoefening van toezicht op de naleving van gemeentelijke voorschriften verkregen informatie rechtstreeks beschikbaar komt voor de gemeenten, en niet langs een omweg. Het is derhalve in het belang van een goede, doelmatige en effectieve handhavingpraktijk dat ambtenaren die zijn belast met de handhaving van het op de APV gebaseerde gemeentelijk prostitutiebeleid, in die hoedanigheid zelf, rechtstreeks en onafhankelijk van de andere handhavende instanties regelmatig en stelselmatig kunnen controleren of de vergunningplichtige of de straatprostituee de voorschriften naleeft. Bij het toezicht op de naleving van voorschriften inzake prostitutie door illegalen en minderjarigen dienen deze ambtenaren over de bevoegdheid te beschikken om de prostituee rechtstreeks te vragen naar haar identiteit met het oog op de vaststelling van haar leeftijd, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Daarbij komt dat controles op basis van de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) hun beperkingen kennen. Beide wetten hebben betrekking op vreemdelingen. Controles op basis van de Vreemdelingenwet zijn gebonden aan een scherper criterium dan het algemene evenredigheidsbeginsel in artikel 5:13 Awb. Controles op basis van de Wav zijn gebonden aan het toepassingsbereik van deze wet: het bestaan van een relatie tussen werkgever en werknemer in brede zin.

Ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van de desbetreffende voorschriften, zullen regelmatig en stelselmatig controles uitoefenen. Zij hebben ervaring met de uitoefening van hun controlerende bevoegdheden. Zij doen dat in bedrijven die bij hen bekend zijn. De uitoefening van deze bevoegdheden is gebonden aan het reeds genoemde evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel scherpt de toezichthouder in dat hij niet willekeurig te werk gaat, maar daartoe eerst overgaat, indien de concrete omstandigheden redelijkerwijs nopen tot het vorderen van inzage. De toezichthoudende ambtenaar die een hem onbekende prostituee aantreft, kan haar vragen naar leeftijd, nationaliteit en verblijfsstatus. Indien hij aanwijzingen heeft dat zij minderjarig is of niet bevoegd is in Nederland inkomsten uit arbeid te verwerven, kan hij aanleiding zien om zijn bevindingen te verifiëren aan de hand van een identiteitsbewijs.

Er zijn geen vergelijkbare specifieke beroepsgroepen waarvoor een ID-plicht in het leven is geroepen. Wij verwachten niet dat van invoering van deze specifieke plicht een stigmatiserend effect uitgaat. Mocht dit effect al optreden, dan rechtvaardigt de aard van het beroep (bijzonder en

kwetsbaar) invoering van deze plicht. Juist in de beginfase waarin een gedoogsituatie overgaat in een legale situatie, is effectieve handhaving op het onderhavige punt van groot belang.

Als gezegd zijn toezichthoudende ambtenaren ervaren. Zij voeren deze controles ten minste met zijn tweeën uit. Er vindt dus steeds interne controle plaats. Bovendien kan in de opleiding en de begeleiding van deze ambtenaren en bij de monitoring en evaluatie van de wijze waarop wordt gehandhaafd, aandacht worden besteed aan het specifieke karakter van de prostitutiebranche en het beroep van prostituee. Wij gaan ervan uit dat deze ambtenaren op een zorgvuldige wijze gebruik maken van de hun toegekende bevoegdheden.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries